

Rett R. Ludwikowski

OCHRONA PRAW CZŁOWIEKA Z PERSPEKTYWY AMERYKAŃSKIEJ OCENY HISTORYCZNEGO LEGATU RADY EUROPY

Osiągnięcia Rady Europy w ciągu 60 lat istnienia tej organizacji są niepodważalne. Zostały zauważone przez amerykańskich komentatorów, którzy zgodnie oceniają, że w zakresie popularyzacji idei demokratycznych, koncepcji rządów prawa, a szczególnie ochrony praw człowieka, Rada Europy stworzyła najefektywniejszy regionalny system na świecie¹. „W wieloraki sposób – piszą w tym tonie Weissbrodt, Fitzpatrick i Newman – zapewnia on (system europejski) lepszą ochronę indywidualną niż sądy i agencje administracyjne Stanów Zjednoczonych”². Biorąc pod uwagę powszechną w Stanach tendencję do propagowania walorów własnego systemu prawno-politycznego i adaptowalności jego komponentów na świecie, jest to stwierdzenie bardzo znamienne.

Amerykańska literatura jednym tchem wymienia ponad 200 międzynarodowych traktatów zawartych pod auspicjami Rady Europy dotyczących tak rozmaitych dziedzin, jak ochrona przed terroryzmem, przestępczość zorganizowana, handel ludźmi, wykorzystywanie seksualne dzieci i kobiet, stosowanie tortur, ochrona praw mniejszości etnicznych, ochrona własności intelektualnej i wiele innych wartości³.

¹ Por.: T. Buergenthal, D. Shelton, D. Stewart, *International Human Rights*, St. Paul 2002, s. 139; J. M. Woods, H. Lewis, *Human Rights and the Global Marketplace; Economic, Social, and Cultural Dimensions*, Ardsley 2005, s. 314; podobnie w europejskiej literaturze: S. Greer, *The European Convention on Human Rights; Achievements, Problems and Prospects*, Cambridge 2006, s. 1.

² D. Weissbrodt, J. Fitzpatrick, F. Newman, *International Human Rights: Law, Policy, and Process*, 3 wyd., Cincinnati 2001, s. 624–625.

³ Por.: T. Buergenthal, D. Shelton, D. Stewart, *op. cit.*, s. 133–135, 181, 191.

Spośród nich najbardziej znanymi i najszerzej w Ameryce komentowanymi dokumentami są Europejska Konwencja Praw Człowieka i Europejska Karta Socjalna. Mimo zgody w sprawie osiągnięć Rady Europy, Amerykanie nie są równie jednomyślni jeśli chodzi o porównanie koncepcji ochrony praw człowieka w Europie i Stanach Zjednoczonych. Komentatorzy dzielą się tu na dwie wyraźnie biegunowo odległe od siebie grupy. Jedna akcentuje historyczne rozbieżności w amerykańskiej i europejskiej doktrynie ochrony praw; druga wskazuje na istniejącą obecnie tendencję do uniformizacji stanowisk dotyczących ochrony praw, szczególnie widoczną w krajach o podobnych tradycjach kulturowych.

Amerykańscy konstytucjonaliści dzielą się również na tych, którzy eksponują wskazane wyżej regionalne osiągnięcia europejskie i tych, którzy podkreślają problemy, które Rada Europy musi rozwiązać w najbliższym czasie. Celem tego artykułu jest uwypuklenie tych różnic w amerykańskich ocenach systemu strasburskiego.

Rozwinięcie powyższych obserwacji, dotyczących polaryzacji amerykańskich ocen europejskiego modelu ochrony praw, wymagało uwzględnienia perspektywy historycznej. Z tego też względu, pierwsza część tekstu dotyczy tradycyjnych różnic między amerykańską i europejską optyką ochrony praw. Autor przyjął z pełną świadomością założenie, że mimo iż aspekt historyczny nie dotyczy bezpośrednio amerykańskiego spojrzenia na osiągnięcia Rady Europy, rzutuje on na ogólną ocenę europejskich osiągnięć w zakresie praw człowieka, co jest najważniejszym zadaniem Rady. Z tego względu, sięgnięcie do porównań między historycznym dziedzictwem Europy i Ameryki wydaje się ważne dla analizy pozycji, z której Amerykanie oceniają europejski system ochrony praw.

Dwubiegunowość amerykańskiej optyki ocennej

a) Legat historii. Tradycyjne różnice w europejskiej i amerykańskiej koncepcji ochrony praw

Choć rozmiar tego artykułu nie pozwala na pogłębioną analizę historycznie ukształtowanych różnic w amerykańskich i europejskich systemach ochrony praw i wolności człowieka, można tu odnotować kilka ważniejszych obserwacji⁴.

Po pierwsze przyznać należy, że w końcu XVIII stulecia, a więc w momencie kluczowym dla rozwoju światowego konstytucjonalizmu i katalogów praw i wolności, przepływ opinii między Europą i Ameryką, a więc regionami, w których powstały pierwsze współczesne konstytucje, był znaczny. Kanały informacyjne działały sprawnie w obu kierunkach i twórcy pierwszych aktów konstytucyjnych byli świadomi idei, doktryn i projektów realizowanych po obu stronach Atlanty-

⁴ Dla bardziej wyczerpującej, porównawczej analizy amerykańskich i europejskich modeli ochrony praw zob.: R. R. Ludwikowski, *Limits of Universalism: Protection of Human Rights in Europe and America in Historical and Comparative Perspective*, „Politeja” 2006, nr 2, s. 7–49.

ku. Autor tego artykułu starał się wykazać w wielu pracach, że w takiej sytuacji wzajemna recepcja struktur politycznych, szczególnie modeli ochrony praw, była sprawą naturalną⁵.

Po drugie, szukając skrajnych stanowisk przyznać należy, że zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i w Europie widoczne były tendencje do unilateralizmu, polegającego na ekspozycji wyłącznie regionalnych osiągnięć i szukającego w lokalnych doktrynach antecedenencji niemal wszystkich światowych rozwiązań polityczno-prawnych. Były one szczególnie silne we Francji, gdzie podkreślano, że najistotniejsze idee konstytucjonalizmu amerykańskiego w istocie wywodziły się z tradycji europejskiej, przede wszystkim z francuskiej filozofii oświecenia⁶. Z drugiej strony, Amerykanie akcentowali unikatowość swojej myśli politycznej i nierzadko generalnie negowali wpływ literatury francuskiej⁷.

Tezę o oryginalności amerykańskich rozwiązań polityczno-prawnych poparli również niektórzy filozofowie i politycy europejscy. W ślad za A. Tocquevillem, J. S. Millem i W. Gladstonem twierdzili, że cała konstrukcja systemu politycznego Stanów Zjednoczonych była wyłącznie tworem geniuszu amerykańskich Ojców Założycieli⁸.

Po trzecie, odchodząc od stanowisk skrajnych, zaobserwować należy, że umiarkowani komentatorzy, porównujący rozwój europejskiego i amerykańskiego konstytucjonalizmu, nie negujący zresztą wzajemnych wpływów i recepcji, podkreślają, że systemy te od początku ery konstytucyjnej do czasów współczesnych, wzajemnie się nie duplikowały⁹. Stanowisko to prowokowało więc zazwyczaj py-

⁵ Por.: R. R. Ludwikowski, W. F. Fox Jr, *The Beginning of the Constitutional Era: A Bicentennial Comparative Analysis of the First Modern Constitutions*, Washington D.C. 1993, s. 83–116; R. R. Ludwikowski, *The French Declaration of the Rights of Man and Citizen and the American Constitutional Development*, „The American Journal of Comparative Law” 1990, Vol. 38 (Supplement), s. 445–462.

⁶ Wraz z rozwojem radykalnych nurtów Wielkiej Rewolucji Francuskiej, Amerykanie chętniej przyznawali się do raczej brytyjskich niż francuskich korzeni filozoficznych. Por. w tej kwestii: D. Malone, *Jefferson and the Rights of Man*, Boston 1953, s. 356; R. R. Palmer, *The Age of Democratic Revolution; The Challenge*, Princeton 1959, s. 275; R. Kirk, *Edmund Burke and the Constitution*, „Intercollegiate Review” 1985–1986, Vol. 21, s. 5; E. Laboulaye, *Etude sur l'Esprit des Loix, de Montesquieu*, „Revue de Droit International et de Legislation Compare” 1869, No. 1, s. 161, 179.

⁷ James B. Perkins pisał: „Kolonisci [amerykańscy] nie pozostawali pod wpływem literatury francuskiej, ponieważ, poza kilkoma wyjątkami, nic o niej nie wiedzieli. Liczba tych, którzy mogli czytać po francusku była mała, a liczba tych, którzy rzeczywiście czytali w tym języku, jeszcze mniejsza”. J. Perkins, *France in the American Revolution*, Williamstown 1911, s. 418–419.

⁸ Jak pisał Tocqueville, „[Amerykańska konstytucja] była oparta w całości na nowej teorii, którą można uważać za wielkie odkrycie we współczesnych naukach politycznych” (cyt. za: H. Taylor, *The Origins and Growth of the American Constitution*, Houghton 1911, s. 21). J. S. Mill twierdził, że „cała konstrukcja [amerykańskiej Konstytucji] powstała w umysłach ludzi, którzy zbudowali ją na abstrakcyjnych zasadach”. Podobnie utrzymywał Gladstone, podkreślając, że Konstytucja amerykańska „była najwspanialszym dziełem, jakie w danym czasie zostało stworzone przez umysł [...] człowieka” (za: C. Rossiter, *The Political Thought of the American Revolution*, New York 1963, s. 65).

⁹ Na „duplikacje” wskazywał przykładowo R. B. Morris, który twierdził, że podobieństwa między napisanym przez George’a Masona w 1776 r. Katalogiem Praw Stanu Wirginia a francuską Deklaracją Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. „sięgają poziomu plagiatu”. R. B. Morris, *The Emerging Nations and the American Revolution*, New York 1970, s. 56. Podobnie potwierdzał „godne uwagi paralele” obu aktów R. R. Palmer, *op. cit.*, s. 487, 518–552.

tanie o różnice, które badacz myśli politycznej obu regionów powinien rozważyć. Należy tu odnotować kilka z nich. We Francji podkreślano, że autorzy francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela chcieli nadać jej „znaczenie uniwersalnego manifestu”, podczas gdy dokumenty rewolucji amerykańskiej miały „bardzo specyficzny, bardzo amerykański charakter”¹⁰. Amerykańska literatura akcentowała z kolei, że Konstytucję Stanów Zjednoczonych uchwalił „naród” (*the people*), podczas gdy prawa „człowieka i obywatela” nadali reprezentanci narodu francuskiego zasiadający w Zgromadzeniu Narodowym.

W Ameryce podkreślano również, że Ojcowie Założyciele struktur politycznych Stanów Zjednoczonych stawiali raczej wolność niż równość, na czele ich katalogu wartości. W świetle historii amerykańskich kolonii walczących o niepodległość i konfrontacji z europejskimi antyabsolutystycznymi i antyelitarystycznymi postawami, była to zrozumiała priorytyzacja¹¹.

Szukając dalej należy zauważyć, że Amerykanie byli niezwykle wrażliwi na kwestie tolerancji religijnej; zadania neutralności państwa wobec wszystkich wyznań nie sięgały jednak ateizmu, o który Amerykanie oskarżali Francuzów i pozostałych Europejczyków będących pod silnym wpływem wolteriańskiego sekularyzmu¹². „Muszę Ci przyznać – pisał John Adams do Ryszarda Price’a o Francji z czasów Wielkiej Rewolucji – że nie wiem, co zrobić z republiką posiadającą trzydzieści milionów ateistów”¹³.

Język wczesnych dokumentów konstytucyjnych na obu kontynentach był naturalistyczny. Prawa wrodzone były jedynie „uznane i deklarowane”¹⁴, niemniej fakt, że Konstytucja Stanów Zjednoczonych przetrwała ponad dwieście lat, w przeciwieństwie do konstytucji europejskich, zmieniających się niemal z każdą wymianą układu władzy, przyczynił się do ugruntowania amerykańskiego naturalistycznego podejścia do praw „wrodzonych, a więc należnych każdemu od chwili urodzenia”. Pozytywizm nie był bynajmniej obcy amerykańskiej kulturze konstytucyjnej, niemniej koncepcja „praw nadanych” raczej niż „praw wrodzonych” rozwinęła się w Europie znacznie wcześniej i pełniej niż w Stanach Zjednoczonych.

Amerykańska Karta Praw wymieniała głównie „negatywne prawa i wolności”, co oznaczało, że koncentrowała się na „wolnościach od”, czyli liście praw ograniczających rząd raczej niż „prawach do”, nakładających na rząd pozytywne obowiązki. Europejski konstytucjonalizm niemal od zarania jego historii wiązał prawa jednostkowe z obowiązkami władzy. Gdy amerykańska doktryna akcentowała ochronę „wolności i praw”, doktryna europejska nakładała również obo-

¹⁰ J. Godechot, *France and the Atlantic Revolution of the Eighteenth Century 1770–1799*, New York 1965, s. 96.

¹¹ R. R. Ludwikowski, *Limits of Universalism...*, s. 14–15.

¹² R. R. Ludwikowski, W. F. Fox Jr, *The Beginning of the Constitutional Era...*, s. 93–95.

¹³ Cyt. za: Ch. D. Hazen, *Contemporary American Opinion of the French Revolution*, Baltimore 1964, s. 152–153; M. Jones, *America and French Culture 1750–1848*, Santa Barbara CA 1927, s. 528.

¹⁴ Por.: paragraf 2. Wstępu do Deklaracji z 1789 r. oraz pkt 1. Deklaracji. R. R. Ludwikowski, W. F. Fox Jr, *op. cit.*, s. 225.

wiązki na obywateli¹⁵. W XIX wieku różnice między amerykańskim i europejskim konstytucjonalizmem stały się jeszcze wyraźniejsze. Europejska doktryna, idąc w ślad za tradycjami francuskiego jakobinizmu, silniej akcentowała potrzebę ochrony praw ekonomicznych i socjalnych, które w Stanach nigdy nie zostały skonstytucjonalizowane¹⁶. Wiek XX, a w szczególności okres po II wojnie światowej, przyniósł wspólne dla Ameryki i Europy potwierdzenie znaczenia polityki chroniącej prawa człowieka. Uniwersalistyczne deklaracje, że prawa te stanowią wartość globalną, nie doprowadziły jednak do likwidacji różnic regionalnych. Istnieją one nadal w kwestiach dotyczących priorytetów ochronnych, by wymienić tu tylko stosunek do kwestii stosowania kary śmierci, a więc interpretacji prawa do życia, różnic w definicji „niehumanitarnych, okrutnych i upokarzających kar”, różnych koncepcji sądowej egzekwowalności konstytucyjnie gwarantowanych praw¹⁷.

Przykłady te można mnożyć. Ich prezentowanie prowadzi jednak do wniosku, że uniwersalizm w traktowaniu praw i wolności ma swoje granice i że wspomniane wyżej różnice w znacznym stopniu wynikają z historycznie uwarunkowanych i jednokrotnie odmiennych koncepcji ochrony praw człowieka nawet w regionach o podobnych lub wspólnych tradycjach kulturowych.

b) Perspektywa uniwersalistyczna. W kręgu wspólnej kultury politycznej

Podstawowa teza uniwersalistycznej doktryny praw człowieka zakłada, że istnieje *consensus* międzynarodowy uzasadniający konkluzję, że prawa człowieka są wartością globalną, uznawaną przez ludzi we wszystkich strefach kulturowych¹⁸. „Istnieje – pisali autorzy pracy pod redakcją A. D. Reidy i M. N. Sellersa – prawie uniwersalne porozumienie rządów co do niemal identycznej listy uniwersalnych i niepodważalnych praw”¹⁹. Tendencja do eksponowania wspólnych wartości miała przeciwstawiać się skutecznie założeniom „relatywistów kulturowych”, wskazujących na istniejące regionalne różnice w hierarchizacji praw, w ustawieniu priorytetów wynikających z historycznie uwarunkowanych różnic kulturowych, religijnych i etycznych, różnic dotyczących strategii chronienia praw człowieka.

Zwolennicy uniwersalizmu podkreślali, że istnieje szereg dokumentów składających się na tak zwaną Międzynarodową Kartę Praw²⁰ – takich jak Generalna

¹⁵ Por.: Konstytucja Francuska Roku III, z 22 sierpnia 1795 r., część 2: „Obowiązki”, [w:] R. R. Ludwikowski, W. F. Fox Jr, *op.cit.* s. 263.

¹⁶ Por.: L. Henkin, G. L. Neuman, D. F. Prentlicher, D. W. Leebron, *Human Rights*, New York 1999, s. 8–9.

¹⁷ Por. szerzej: R. R. Ludwikowski, *Limits of Universalism...*, s. 44–45.

¹⁸ J. Donnelly, *Universal Human Rights: in Theory and Practice*, Ithaca (London) 2003.

¹⁹ D. A. Reidy, M. N. S. Sellers, *Universal Human Rights: Moral Order and a Divided World*, Landham Md. 2005, s. 1.

²⁰ W kwestii terminu *International Bill of Rights* zob.: *Fact Sheet No. 2 (Rev. 1)*, *The International Bill of Human Rights* (przygotowany przez Biuro Wysokiego Komisarza ds. Ochrony Praw Człowieka), Genewa, czerwiec 1996, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet2Rev.1en.pdf>.

Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r., Układ o Prawach Obywatelskich i Politycznych, Układ o Prawach Ekonomicznych, Społecznych i Kulturowych z 1966 r. oraz Protokoły uzupełniające oba Układy, z których najważniejszy jest Pierwszy Protokół z 1966 r. pozwalający Komitetowi ds. Praw Człowieka na przyjmowanie skarg od ofiar przekroczenia praw człowieka oraz Protokół Drugi z 1989 r. o eliminacji kary śmierci przez państwa podpisujące powyższe dokumenty²¹. Zespół tych dokumentów miał stanowić jądro globalnie akceptowanych standardów ochrony praw człowieka²².

Uniwersaliści podkreślają osiągnięcia Organizacji Narodów Zjednoczonych w zakresie uniformizacji standardów ochrony praw we wszystkich regionach świata niezależnie od regionalnych priorytetów²³. Krytycy uniwersalistycznej teorii praw w Stanach Zjednoczonych odpowiadają, że internacjonalizacja praw oznacza zasadniczo powszechne przekonanie o potrzebie ich ochrony, nie oznacza jednak wspólnie uzgodnionych priorytetów ochronnych. Przykładowo, Stany Zjednoczone podpisały i ratyfikowały Układ o Prawach Obywatelskich i Politycznych, ale mimo podpisania przez prezydenta J. Cartera Układu o Prawach Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych, Układ ten nie został jednak przez Stany ratyfikowany. Zgodnie jednak z argumentami uniwersalistów, Układ poza przypadkiem jego wyraźnego odrzucenia, winien być respektowany przez podpisujące go państwa.

Porównując współczesny system ochrony praw człowieka w Europie i Stanach Zjednoczonych, zwolennicy konwergencji obu systemów starają się zminimalizować różnice wynikające z istnienia amerykańskiego federalnego systemu ochrony praw i europejskich, nakładających się na siebie, struktur chroniących prawa w państwach narodowych, systemie strasburskim i Wspólnocie Europejskiej.

Rozwijając tę tezę używa się kilku istotnych argumentów. Po pierwsze, nakładające się na siebie systemy ochrony praw nie są niczym nadzwyczajnym w świecie. „Jest wielce prawdopodobne – pisze Geoffrey Watson – że Europa, tak jak Stany Zjednoczone, będzie miała dwa podobne, choć nieidentyczne karty praw: karty państw członkowskich i Kartę Praw Unii Europejskiej”²⁴. Watson dowodzi, że Stany Zjednoczone posiadają również dwa równoległe systemy ochrony: stanowej i federalnej. Mimo federalnej struktury rządów, te dwa systemy również w pełni się na siebie nakładają.

W argumentacji uniwersalistów, proces uniformizacji ochrony praw w regionach o podobnych tradycjach kulturowych, takich jak Europa i Ameryka, jest

²¹ Por.: A. Eide, *Economic and Social Rights*, [w:] *Human Rights: Concept and Standards*, red. J. Symonides, Paris 2000, s. 109.

²² Bibliografia prac na temat relacji trendów uniwersalistycznych i relatywistycznych: M. Ryan, *Universalism v. Relativism in Human Rights*, (1997), <http://globtrotter.berkeley.edu/humanrights/bibliographies/univbib.anthro.html>.

²³ J. Donnelly, *op. cit.*

²⁴ G. R. Watson, *EU Accession to the European Convention on Human Rights: An American Perspective*, [w:] *European Union Issues from a Portuguese Perspective*, red. M. J. Breger, M. G. Puder, Washington D.C. 2007, s. 85.

najważniejszy; problemy z formalno-prawną, a nie tylko deklaratoryjną akceptacją wspólnych standardów ochrony, są do przewyciężenia. Wobec znaczenia samego „procesu”, mniej ważny jest przykładowo fakt, że Wspólnota Europejska nadal nie jest formalnie sygnatariuszem Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka, że status prawny przyjętej w Nicei w 2000 r. Karty Praw Fundamentalnych, która miała zostać inkorporowana do Konstytucji Europejskiej Wspólnoty, wciąż jest niepewny; że ewentualne przyszłe relacje między Europejskim Trybunałem Praw Człowieka i Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości mogą prowadzić do poważnego konfliktu interesów²⁵.

Podkreślając podobieństwa między międzynarodowym, amerykańskim i europejskim systemem ochrony praw, Amerykanie wskazywali na „deklaratoryjny” charakter dokumentów, takich jak Europejska Karta Praw Fundamentalnych czy Powszechna Deklaracja Praw Człowieka; podkreślali jednak, że brak formalnego powiązania sygnatariuszy z postanowieniami tych aktów nie podważa ich ważności²⁶. „Tym bardziej – pisze Watson – Europejczycy nie odrzucą lekko tak prestiżowego instrumentu ochrony praw człowieka, jak Karta [Praw Podstawowych]”²⁷.

Szukając podobieństw w Stanach Zjednoczonych, Watson wskazuje, że amerykańska Karta Praw (w sensie 10 pierwszych Poprawek do Federalnej Konstytucji USA), gwarantując wolności i prawa indywidualne, ograniczała rząd federalny; poszczególne stany zostały związane większością, ale nie wszystkimi postanowieniami Karty²⁸.

Argumentacja ta prowadzi do konkluzji, że brak formalnie „wiążącego charakteru” aktu prawnego lub deklaracji międzynarodowej, nie pozbawia go generalnie uznawanej ważności. Brak ratyfikacji przez Stany Zjednoczone Konwencji o Prawach Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych, czy brak formalnego przy-

²⁵ Artykuł ten został napisany przed drugim irlandzkim referendum. Drugie referendum nie zaskoczyło komentatorów amerykańskich, niemniej wzmocniło ich przekonanie, że ocena jego znaczenia dla Europy wymaga dystansu czasowego. Por. szerszy komentarz w konkluzjach tego artykułu.

²⁶ Argumentacja ta pomija istotną różnicę między Powszechną Deklaracją, Konwencją Europejską i Kartą Praw Podstawowych. Deklaracja była faktycznie międzynarodowym manifestem, niemniej jej znaczenie ugruntowały przyjęte w ślad za nią Konwencje o Prawach Obywatelskich i Politycznych oraz Prawach Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturowych. Konwencja Europejska jest umową międzynarodową i jako taka (wraz z Protokołami) pozostaje (w granicach prawa umów międzynarodowych) wiążąca dla sygnatariuszy. Status prawny Karty Praw Podstawowych jest w dalszym ciągu niepewny. Zależy od inkorporacji do traktatów konstytucyjnych Unii Europejskiej, od gotowości państw członkowskich Unii do jej przyjęcia bez zastrzeżeń (*opt out options*), a w każdym razie od aktywności Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w jej stosowaniu w praktyce sądowej.

²⁷ G. Watson, *op. cit.*, s. 84.

²⁸ Watson wskazuje tu przykładowo na II Poprawkę, gwarantującą prawo do posiadania i noszenia broni, które może jednak nie mieć pełnego zastosowania w poszczególnych stanach (*ibidem*, s. 85). W istocie interpretacja II Poprawki jest sprawą nadal otwartą i wymaga nieco szerszego wyjaśnienia. Oczekuje się, że Sąd Najwyższy, który zgodził się rozważyć ponownie pewne aspekty interpretacyjne II Poprawki, może oddzielić kwestię generalnego prawa do posiadania i noszenia broni od prawa stanów i miast do sensownej kontroli (*reasonable control*) wykonania tego prawa. W chwili pisania tego artykułu Sąd Najwyższy przyjął sprawy: *National Rifle Association v. Chicago* (nr 08-1497) i *McDonald v. Chicago* (nr 08-1521). Por. szerzej komentarze na stronach internetowych: L. Ross, *No Decision Yet From the Supreme Court*, <http://www.foxnews.com/story/0,2933,311276,00.html>; *Second Amendment cases up early*, <http://www.scotusblog.com/wp/second-amendment-cases-up-early/>.

stąpienia Europejskiej Wspólnoty do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka²⁹, także nie podważa tezy o uniwersalnej akceptacji wspólnego katalogu praw.

Czy argument ten odpowiada jednoznacznie na pytanie o faktycznie „wspólną”, a co więcej „uniwersalną” akceptację „tego samego katalogu praw”, pozostaje kwestią otwartą. Czy internacjonalizacja praw człowieka, dokonana głównie dzięki inicjatywom Organizacji Narodów Zjednoczonych i rozmaitych regionalnych organizacji, ze Wspólnotą Europejską na czele, jest tożsama z ich uniwersalizacją?

Wobec ratyfikacji Traktatu lizbońskiego przez Irlandię, a potem przez Polskę i Czechy, pytanie o jego wiążący charakter przestaje wymagać uzasadnienia ekwilibrystyką porównań z formalnie nieobowiązującymi deklaracjami, takimi jak Powszechna Deklaracja Praw. Karta Praw Człowieka stanie się – przy przyjęciu polskich i angielskich zastrzeżeń – prawnie wiążąca i będzie częścią uznawanych „ogólnych zasad prawa unijnego”³⁰. Co to oznacza w praktyce, pozostaje jednak dla komentatorów amerykańskich niepewne.

Problemy systemu strasburskiego z perspektywy amerykańskiej

Mimo niezwykle wysokiej oceny osiągnięć Rady Europy amerykańscy komentatorzy podkreślają, że porównawcza perspektywa, stawiająca europejski model ochrony praw ponad innymi systemami regionalnymi, nie powinna przesłaniać problemów, przed którymi stoi stworzony przez Radę system strasburski. Należy w tym miejscu wskazać kilka głównych refleksji, z których niektóre pokrywają się z opiniami europejskich obserwatorów, a inne są rezultatem specyficznej amerykańskiej optyki.

Amerykanie są zasadniczo zgodni z europejskimi opiniami wskazującymi na dostrzegalne zmiany w konceptualizacji ochrony praw człowieka w Europie. Podkreślają, że oryginalnie głównym celem Rady Europy było stworzenie systemu ochrony praw, którego podstawowe wartości były negowane w czasie wojen światowych i podważane przez praktykę krajów komunistycznych. System strasburski miał być odpowiedzią na pogwałcenie praw przez niemal wszystkich uczestników II wojny; miał również stworzyć struktury, które pozwalałyby suwerennym państwom europejskim na wzajemne kontrolowanie uzgodnionych zasad przestrzegania praw człowieka³¹.

²⁹ Wygrane II referendum w Irlandii zmieniło relacje między Unią i Konwencją Europejską. Wejście w życie Traktatu lizbońskiego oznacza, że zgodnie z art. 6/2 Traktatu, „Unia przystępuje do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Przystąpienie do Konwencji nie narusza kompetencji Unii określonych w Traktatach”. Skonsolidowany tekst Traktatu w języku polskim znajduje się na stronie internetowej: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655-re01.pl08.pdf>.

³⁰ Por.: art. 6/3 Traktatu lizbońskiego, oraz Deklarację w sprawie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *ibidem*, s. 67 i 427.

³¹ S. Greer, *The European Convention on Human Rights: Achievements, Problems and Prospects*, Cambridge 2006, s. 316; D. Weissbrodt, J. Fitzpatrick, F. Newman, *International Human Rights: Law, Policy, and Process*, Cincinnati 2001, s. 623.

Główne cele Rady Europy się zmieniły; po dezintegracji systemu komunikacyjnego zapewnienie szerokiego indywidualnego dostępu do struktur sądowych w Strasburgu stało się najważniejszym zadaniem. Ukształtowanie modelu „sprawiedliwości indywidualnej” (*model of individual justice*) jest fundamentalnym osiągnięciem Rady Europy³².

Dopuszczenie skarg indywidualnych niewątpliwie zdemokratyzowało europejski system ochrony praw; stało się jednak również jego najpoważniejszym obciążeniem. Jak podkreślają zgodnie amerykańscy komentatorzy, aż do uchwalenia Protokołu 11. Europejskiej Konwencji, wyrażenie zgody na składanie petycji indywidualnych było w dyspozycji sygnatariuszy Konwencji. Protokół z jednej strony ograniczył dyskrecjonalność państw członkowskich Rady, z drugiej strony, dla usprawniania i przyspieszenia procesu rozpatrywania skarg, wyeliminował Komisję filtrującą wpływające petycje i przekazał te funkcje bezpośrednio Sądowi³³. Restrukturalizacja i rozwój „sprawiedliwości indywidualnej” w istocie otworzyły jednak puszkę Pandory, którą Rada Europy stara się bezskutecznie zamknąć. Obserwatorzy europejscy i amerykańscy są tu jednomyślni, że bez ponownej reformy systemu, Sąd w Strasburgu może stać się ofiarą największego sukcesu Rady Europy³⁴.

Amerykanie podkreślają kilka groźnych zjawisk, będących rezultatem obniżającej się efektywności systemu europejskiego. Po pierwsze, wskazują na niewystarczającą efektywność Komitetu Ministrów (*Committee of Ministers*), który pozostawia Radę Europy niedoinformowaną o stopniu egzekwowalności decyzji Sądu³⁵. Komentatorzy sugerują tu przesunięcie odpowiedzialności za raportowanie na Europejskiego Komisarza ds. Ochrony Praw³⁶. Podkreśla się również, że zobligowanie państw członkowskich Rady Europy do bezwarunkowego ustanowienia Narodowych Instytucji Ochrony Praw (*National Human Rights Institutions*) mogłoby wyeliminować lub co najmniej ograniczyć, chaotyczny proces filtrowania petycji przez Sąd³⁷.

Fakt, że Sąd odrzuca znakomitą większość skarg dla ich braków formalnych, a równocześnie wykazuje stałą tendencję do pozytywnego dla wnioskodawców orzekania w pozostałej części spraw przyjętych do rozpatrzenia, może sugerować przesadną, bo uzasadnioną koniecznością, raczej niż wyważoną polityką proceduralną, rygorystykę Sądu³⁸.

³² S. Greer, *op. cit.*, s. 316; D. Weissbrodt, J. Fitzpatrick, F. Newman, *op. cit.* s. 623–625.

³³ Por.: T. Buergenthal, *op. cit.*, s. 142.

³⁴ *Ibidem*, s. 143. Przytaczając statystyki Greer twierdzi, że z petycji sięgających rocznie ponad 45 tys. skarg, Sąd jest w stanie merytorycznie rozstrzygnąć ok. 800–1000. S. Greer, *op. cit.*, s. XVI. Prezentowane w Raportach statystyki, dotyczące ochrony praw w Europie (*The European Human Rights Reports*), abstrahując od niewielkich różnic w cyfrach, potwierdzają główne wnioski komentatorów. Przykładowo, w 2007 r. liczba spraw przedłożonych Sądowi sięgnęła 41 700, z czego wydano 1503 orzeczeń. Por. raport na stronie internetowej: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D0122525-0D26-4E21-B9D4-43AEA0E7A1F5/0/SurveyofActivities2007.pdf>.

³⁵ S. Greer, *op. cit.*, s. 322. Por. także: T. Buergenthal, *op. cit.*, s. 168–172.

³⁶ *Ibidem*; zob. także w literaturze amerykańskiej: D. Weissbrodt, *op. cit.*, s. 649.

³⁷ S. Greer, *op. cit.*, s. 328.

³⁸ Statystyki – podkreśla Greer – wskazują, że 98% petycji jest odrzucana ze względów formalnych, w pozostałych sprawach Sąd decyduje na korzyść strony skarżącej (94%), *ibidem*, s. 318. Szerszą analizę sta-

Amerykańscy komentatorzy z pewnym zdziwieniem notują tendencję do uznania Europejskiego Sądu Praw Człowieka w Strasburgu za Sąd Konstytucyjny Europy³⁹. Burgenthal sugeruje, że ewentualnie mógłby to być sąd konstytucyjny z ograniczoną jurysdykcją do praw obywatelskich i politycznych⁴⁰. Należy jednak zauważyć, że nawet to ograniczenie nie jest wystarczające. Mimo wszystkich osiągnięć Sądu w Strasburgu trzeba przyznać, że trybunał, który nie może anulować sprzecznych z Konwencją Europejską praw państw członkowskich Rady Europy, nie może pełnić roli sądu konstytucyjnego. W tym wypadku, nawet ograniczona jurysdykcja Europejskiego Sądu Sprawiedliwości w Luksemburgu, pozwala mu na anulowanie niezgodnych z traktatami „konstytucyjnymi” aktów legislacyjnych Unii⁴¹. Uznanie Sądu w Strasburgu za „sąd konstytucyjny Europy” wydaje się słusznie podważać najistotniejsze zadania sądownictwa konstytucyjnego.

Amerykanie zastanawiają się, do jakiego stopnia podwyższenie egzekwowalności wyroków Sądu w Strasburgu jest realne. Brak klarowności w polityce jurysdykcyjnej Sądu jest oczywisty. Amerykańscy komentatorzy zastanawiają się, czy to oznacza, że Sąd Europejski może zadecydować o faktycznym odszkodowaniu za naruszenie praw poszkodowanej strony lub tylko uznać jej rację prawną (*just satisfaction*)⁴². Niejasność tego rozróżnienia wydaje się istotna dla standardów wynikających z amerykańskiej koncepcji „prawidłowego procesu prawnego” (*due process*).

Amerykańscy komentatorzy najsilniej akcentują problem przyszłych wzajemnych relacji między Europejskim Sądem Sprawiedliwości i Europejskim Sądem Praw Człowieka. Amerykanie w swojej historii nie znają bowiem żadnych przykładów współistnienia na tym samym obszarze dwóch „sądów najwyższych” o nakładających się sferach jurysdykcyjnych. Deklaracje Traktatu lizbońskiego, potwierdzające „istnienie regularnego dialogu między Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej a Europejskim Trybunałem Praw Człowieka”⁴³ są mgliste i nie wyjaśniają przyszłych relacji między tymi sądami.

tystyk wykształconych w Stanach komentatorów zob.: N.-L. Arold, *The Legal Culture of the European Court of Human Rights*, Leiden–Boston 2007, s. 26–27; *European Court of Human Rights*, „Documentation: A Further Fundamental Reform for a Court in Crisis”, „Human Rights Law Journal” 2000, s. 90.

³⁹ Por.: S. Greer, *op. cit.*, s. 317–318.

⁴⁰ T. Buergenthal, D. Shelton, D. Stewart, *op. cit.*, s. 172.

⁴¹ Europejski Sąd Sprawiedliwości może anulować akty uchwalone przez organy EU, może również uznać (po wypełnieniu pewnych warunków) za niezgodne z prawem unijnym akty państw członkowskich (*recognize as voidable*), lecz nie może ich w ścisłym tego słowa znaczeniu anulować.

⁴² D. Weissbrodt, J. Fitzpatrick, F. Newman, *op. cit.*, s. 652.

⁴³ Por.: Deklaracja A2, dołączona do Traktatu lizbońskiego, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0335:0359:PL:PDF>.

Podsumowanie

Przygotowanie tego artykułu zbiegło się z datą drugiego irlandzkiego referendum w sprawie Traktatu lizbońskiego. Za wcześnie jest więc jeszcze na przegląd bardziej wyważonych amerykańskich komentarzy o wzajemnej współpracy obu europejskich systemów ochrony praw: strasburskiego i ustanowionego przez Traktat lizboński. Deklaracje o wzajemnym przenikaniu się obu struktur i poszanowaniu przez Unię Europejską listy praw zawartych w Europejskiej Konwencji Praw zostały złożone wielokrotnie; ich praktyczne zastosowanie, a w szczególności rola i wzajemne relacje Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka są kwestią przyszłych ustaleń.

Obecnie należy zaobserwować, że choć eksperci nie mieli jeszcze czasu na bardziej wyważone komentarze, drugie referendum irlandzkie pozostało słabo zauważone przez prasę amerykańską. Informacje z Irlandii nie wypełniły pierwszych stron gazet. „Washington Times”, podobnie jak i reszta amerykańskiej prasy, skoncentrował się raczej na znaczeniu referendum dla Irlandii niż dla całej Unii⁴⁴. „Washington Post”, w artykule zamieszczonym na końcu najważniejszej sekcji „A”, przytoczył pytanie Henry’ego Kissingera: „Do kogo miałbym zadzwonić, gdybym chciał dzwonić do Europy?”. Gazeta stwierdziła, że wkrótce będzie można dzwonić do prezydenta Europy⁴⁵. Komentarze potwierdzają jednak, że zdaniem amerykańskich obserwatorów, mimo powołania takiego stanowiska, „traktat nie zmieni drastycznie polityki europejskiej”⁴⁶.

Traktat wzmocni instytucje reprezentujące interesy Unii, z parlamentem na czele; nie zredukuje jednak znacząco autonomii państw członkowskich. Komentarze nie wspominają o ewentualnych relacjach między Radą Europy, stworzonym przez nią systemem strasburskim a systemem ochrony praw człowieka Unii Europejskiej, który zostanie formalnie wprowadzony przez Kartę Praw Podstawowych⁴⁷.

Czy spodziewane podpisanie Traktatu lizbońskiego przez Polskę i Czechy zainspiruje amerykańskich komentatorów do ponownego postawienia Europie wielu ważnych pytań i do ponownej oceny znaczenia projektów przygotowanych i realizowanych przez Radę Europy, tym razem w kooperacji ze strukturami Unii Europejskiej – pozostaje w tej chwili pytaniem bez odpowiedzi⁴⁸.

⁴⁴ *Irish Overwhelmingly Adopt EU Treaty*, „Washington Times”, 04.10.2009.

⁴⁵ A. Faiola, *Ireland Votes for a Stronger EU*, „Washington Post”, 04.10.2009, s. A12.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Przykładowo: *Now Public, The Lisbon Treaty Referendum Mk II*, 03.10.2009, <http://www.nowpublic.com/world/lisbon-treaty-referendum-mk-ii>.

⁴⁸ W przypadku Polski i Wielkiej Brytanii, podpisanie Traktatu lizbońskiego nie pozwala Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości na orzeczenie, że prawa tych krajów są niezgodne z Kartą Praw Podstawowych, dołączoną do Traktatu lizbońskiego. W szczególności oznacza to, że Karta potwierdza istnienie możliwości sądowej egzekucji wymienionych w niej praw tylko w przypadku, gdy prawa w niej zamieszczone są gwarantowane przez prawa wewnętrzne tych dwóch państw. Szerszy komentarz w: *EU Reform Treaty, A Guide*, http://www.iod.com/intershoproot/eCS/Store/en/pdfs/policy_paper_EU_reform_treaty.pdf.